Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades
ISSN: 2359-1552

Artigo

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CONTEXTOS RURAIS EM ANGOLA: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE NGONGUEMBO, CUANZA NORTE[1]

PARTICIPATORY BUDGETING IN RURAL CONTEXTS IN ANGOLA: ANALYSIS OF IMPLEMENTATION IN THE MUNICIPALITY OF NGONGUEMBO, CUANZA NORTE

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CONTEXTOS RURALES EN ANGOLA: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NGONGUEMBO, CUANZA NORTE

Manuel Adelino Quilala
Doutorando em Ciências Sociais, especialidade Ciência Política, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola.
E-mail: quilalamovicel@gmail.com

RESUMO

Entre execução financeira e execução física existe, por vezes, uma distância que os relatórios formais registam mas raramente explicam. No município de Ngonguembo, Cuanza Norte, Angola, essa distância foi de 100% para 54,4% no ciclo de 2024 do Orçamento Participativo (OP) resultado que este estudo procura interpretar à luz dos quadros conceptuais do *policy transfer* e do desajustamento institucional. Com base num estudo de caso qualitativo na análise do Relatório de Execução do CTGOM (2024), identificam-se seis categorias de factores condicionantes organizados em quatro dimensões: financeiro-orçamental, técnico-administrativa, contextual-ambiental e de governança. O estudo contribui para a literatura sobre *policy transfer* em contextos rurais ao propor a categoria de "transferência com desajustamento contextual": o modelo é normativamente adoptado, mas operacionalizado num contexto que não reúne as condições pressupostas pelo seu *design* original, produzindo legitimidade procedimental sem eficácia substantiva plena. As inferências produzidas assumem carácter indicativo e não causal, dado o âmbito exploratório do estudo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Desajustamento Institucional. *Policy Transfer*. Governação Local. Angola.

ABSTRACT

There is sometimes a gap between financial execution and physical execution that formal reports record but rarely explain. In the municipality of Ngonguembo, Cuanza Norte, that gap was 100% versus 54.4% in the 2024 Participatory Budgeting (PB) cycle a result this study seeks to interpret through the conceptual

DOI: https://doi.org/10.23900/2359-1552v15n4-46-2026
Submitted on: 3.27.2026 | Accepted on: 4.22.2026 | Published on: 4.29.2026

[1] Ngonguembo (Quilombo dos Dembos) — Sede municipal da porção oriental do Cuanza Norte, fronteira com Golungo Alto. Área: 1.400 km²; população: 7.576 habitantes (Censo 2014, INE); densidade: 5,4 hab./km².

frameworks of policy transfer and institutional mismatch. Drawing on a qualitative exploratory case study and the analysis of the CTGOM 2024 Execution Report, the study identifies six categories of conditioning factors organised across four dimensions: financial-budgetary, technical-administrative, contextual-environmental, and governance. The article contributes to the policy transfer literature in African contexts by proposing the category of "transfer with contextual mismatch": the model is normatively adopted but operationalised in a context that lacks the conditions presupposed by its original design, producing procedural legitimacy without full substantive effectiveness. Given the exploratory scope of the study, inferences are indicative rather than causal.

Keywords: Participatory Budgeting. Institutional Mismatch. Policy Transfer. Local Governance. Angola.

RESUMEN

Existe a veces una brecha entre ejecución financiera y ejecución física que los informes formales registran pero rara vez explican. En el municipio de Ngonguembo, Cuanza Norte, esa brecha fue de 100% frente a 54,4% en el ciclo 2024 del Presupuesto Participativo (PP), resultado que este estudio procura interpretar recurriendo a la teoría del *policy transfer* y al concepto de desajuste institucional. A partir de un estudio de caso cualitativo exploratorio y del análisis del Informe de Ejecución del CTGOM (2024), el estudio identifica seis categorías de factores condicionantes organizados en cuatro dimensiones: financiero-presupuestaria, técnico-administrativa, contextual-ambiental y de gobernanza. El artículo contribuye a la literatura sobre *policy transfer* en contextos africanos al proponer la categoría de "transferencia con desajuste contextual". Las inferencias producidas son de carácter indicativo y no causal.

Palabras clave: Presupuesto Participativo. Desajuste Institucional. *Policy Transfer*. Gobernanza Local. Angola.

INTRODUÇÃO

Quando os Decretos Presidenciais n.º 234/19 e n.º 235/19, de 22 de Julho de 2019, formalizaram o Orçamento Participativo (OP) em Angola, criaram um compromisso que os relatórios de execução estão ainda a revelar ser difícil de honrar. O dinheiro chegou, 25.000.000,00 Kwanzas por município, destinados à participação directa dos cidadãos na definição de prioridades orçamentais locais. As obras, nem sempre. Argumentamos que esta lacuna não é uma falha administrativa acidental, mas um padrão estruturalmente associado ao modo como o modelo foi introduzido: por via legislativa *top-down*, sem consulta prévia às comunidades e sem fase piloto de adaptação. O quadro legal não se limita a

ISSN: 2359-1552

criar um mecanismo técnico institui formalmente um espaço de cidadania participativa que, historicamente, encontrou expressão limitada nas práticas de governo local.

Do ponto de vista da teoria das políticas públicas, este movimento é legível como um processo de transferência de política (*policy transfer*): o modelo desenvolvido em Porto Alegre foi progressivamente difundido por redes transnacionais e adoptado, por via normativa, pelo Estado angolano (Porto de Oliveira, 2017). Como qualquer processo de transferência, coloca uma interrogação analítica fundamental, a do grau de encaixe entre o *design* institucional importado e as condições do contexto receptor. É esta interrogação que estrutura o artigo.

No município de Ngonguembo[1] porção oriental do Cuanza Norte, este encaixe enfrenta tensões bem delimitadas. O modelo de OP foi concebido para contextos urbanos densos, com administrações locais tecnicamente capacitadas e tradição de participação cívica activa. Ngonguembo é um município rural disperso: 7.576 habitantes distribuídos por 1.400 km², administração municipal com recursos humanos. O ciclo de 2024 documentou um desfasamento entre a execução financeira (100%) e a execução física (54,4%) dos projectos aprovados, resultado que, embora não permita conclusões causais, indica com precisão as tensões aqui identificadas.

A questão de investigação que orienta este estudo é a seguinte: de que modo o desajustamento entre o *design* institucional do modelo de Orçamento Participativo e as condições específicas de um município rural angolano condiciona o desfasamento entre execução financeira e execução física observado em Ngonguembo no ciclo de 2024? Três objectivos específicos concretizam esta questão: (i) descrever e sistematizar os projectos aprovados no ciclo de 2024 e os indicadores de execução; (ii) identificar e categorizar os factores que explicam o desfasamento observado; e (iii) avaliar em que medida o quadro do desajustamento estrutural oferece uma lente interpretativa adequada, ou se, pelo contrário, requer revisão à luz dos dados disponíveis.

O artigo organiza-se da seguinte forma: a secção 2 apresenta o referencial teórico; a secção 3 descreve a metodologia; a secção 4 apresenta os resultados

ISSN: 2359-1552

e a discussão; a secção 5 conclusão. Cada secção foi redigida com consciência das limitações dos dados disponíveis.

REFERENCIAL TEÓRICO

Orçamento Participativo: Conceito, Modelos e Difusão

O Orçamento Participativo constitui um processo de deliberação democrática no qual os cidadãos debatem e decidem sobre a destinação de recursos públicos, geralmente a nível municipal (Avritzer, 2009; Santos, 2002). Não existe uma definição universalmente aceite, mas a literatura converge na identificação de características centrais: dimensão financeira ou orçamental; discussão ao nível da cidade ou do bairro; processos repetidos ao longo do tempo; formas de deliberação pública; e prestação de contas sobre os resultados (Sintomer et al., 2012; Wampler, 2007). A diversidade de aplicações concretas documentada em mais de 2.500 cidades em todo o mundo até ao início da segunda década do século XXI (Sintomer et al., 2012) é, aliás, um dos traços mais marcantes deste instrumento, e uma das razões pelas quais a comparação entre casos exige precaução metodológica.

A experiência fundadora de Porto Alegre (1989–2004) estabeleceu princípios que a literatura tomou como referência: universalidade da participação, auto-regulação pelas comunidades, redistribuição baseada em critérios objectivos, transparência na gestão dos recursos (Fedozzi, 2000). Sintomer et al. (2012) identificam seis modelos distintos que a difusão global gerou, tais como, democracia participativa, democracia de proximidade, modernização participativa, participação de múltiplos actores, desenvolvimento comunitário e neocorporativismo, documentando como o instrumento se transforma ao atravessar contextos. O modelo de desenvolvimento comunitário, prevalente no Sul global, foca-se em projectos de pequena escala para comunidades vulneráveis e é aquele que mais se aproxima do padrão adoptado em Angola.

Cabannes (2004) observa que, em contextos africanos, a adopção de mecanismos participativos inspirados no Norte global tende a produzir hibridações que preservam o vocabulário institucional do OP mas alteram

ISSN: 2359-1552

substancialmente a sua lógica redistributiva. Esta observação é pertinente para Angola, onde o OP foi introduzido por via legislativa *top-down*, sem período de adaptação piloto.

Policy Transfer e Desajustamento Institucional

Dolowitz e Marsh (2000) definem *policy transfer* como o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos e instituições desenvolvidos num sistema político é usado no desenvolvimento de políticas noutro sistema. O grau de transferência pode variar da cópia integral à mera inspiração, e os agentes incluem desde governos a organizações internacionais. O que determina o sucesso ou insucesso de uma transferência não é apenas a qualidade intrínseca do modelo, mas o grau de encaixe entre esse modelo e o contexto receptor.

A adopção do OP em Angola inscreve-se neste processo: o modelo foi difundido por redes transnacionais de cidades e agências multilaterais (Porto de Oliveira, 2017) e operacionalizado através de instrumentos legais. Goldfrank (2007), com base em análises comparadas de experiências latino-americanas, alerta que as condições que tornaram o OP bem-sucedido em Porto Alegre, governo comprometido, sociedade civil activa, administração técnica competente, densidade urbana não estão automaticamente presentes noutros contextos, e que a replicação sem adaptação contextualizada tende a produzir resultados aquém do esperado.

O conceito de desajustamento institucional designa a ausência de encaixe entre o *design* de uma instituição transferida e as condições políticas, sociais, técnicas e territoriais do contexto receptor (Dolowitz & Marsh, 2000). No caso de Ngonguembo, três dimensões de potencial desajustamento são analiticamente identificáveis: a dimensão territorial (modelo urbano aplicado a município rural disperso), a dimensão de capacidade administrativa (modelo que pressupõe administrações técnicas robustas) e a dimensão de cultura participativa (modelo que pressupõe sociedade civil activa).

Importa, todavia, não sobrecarregar o conceito de desajustamento com uma carga explicativa que os dados disponíveis não sustentam. A nossa análise

sugere que Sintomer et al. (2012), embora favoráveis ao uso de tipologias comparativas, têm razão ao reconhecer que as categorias analíticas correm o risco de subestimar variâncias internas consideráveis dentro de cada tipo classificado e que factores de economia política local podem ser igualmente determinantes. Esta ressalva não invalida a categoria; delimita, porém, o que ela pode e o que não pode explicar.

Parte da literatura consultada sugere que contextos caracterizados por limitações estruturais podem, sob determinadas condições, adaptar e reconfigurar instrumentos importados, produzindo resultados diferenciados (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2017). O desajustamento não deve ser entendido, portanto, como um factor automaticamente impeditivo, mas como uma variável cuja influência depende da capacidade de adaptação local, da aprendizagem organizacional e da mediação política. O que o quadro conceptual proposto pretende é identificar onde e como essa adaptação ainda não ocorreu de forma suficiente não proclamar a inviabilidade do instrumento.

Capacidade do Estado e Implementação de Políticas Públicas

A eficácia de qualquer instrumento de governação local não depende apenas da existência de recursos financeiros alocados. Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) identificam os défices de capacidade estatal como o principal constrangimento à implementação de políticas em países em desenvolvimento: transformar recursos financeiros em *outputs* concretos exige capacidade técnica, coordenação administrativa, sistemas de controlo e incentivos organizacionais adequados. Os autores distinguem “isomorfismo mimético” adopção formal de estruturas sem internalização das suas lógicas operacionais de construção efectiva de capacidades. Há razões sólidas para suspeitar que parte do OP angolano, nos seus primeiros ciclos, opera ainda no registo mimético: a forma foi adoptada; a substância operacional está em construção.

No contexto angolano especificamente, Tamo (2001) documenta défices sistémicos de planeamento, coordenação e controlo nas organizações do sector público que se repercutem na execução de projectos. Tamo (2006) acrescenta que a eficácia organizacional depende da clareza na definição de

responsabilidades e da capacidade de avaliação dos resultados, condições raramente existentes de forma plena em administrações municipais de pequena dimensão. A pertinência central destes trabalhos para a nossa análise reside precisamente no facto de assentarem na observação directa do sector público angolano e não na transposição acrítica de categorias construídas noutros contextos.

Andrews et al. (2017) fornecem, assim, o instrumental analítico para compreender a proposição central do artigo: o desfasamento entre execução financeira e execução física do OP em Ngonguembo decorre do desajustamento entre as exigências organizacionais do modelo transferido e as capacidades efectivas da administração municipal receptora. O processo é consistente com o que a literatura prevê em situações de isomorfismo mimético: a forma é adoptada, mas a substância operacional fica comprometida.

Marco Legal do Orçamento Participativo em Angola

Em Angola, o Orçamento Participativo foi institucionalizado pelos Decretos Presidenciais n.º 234/19 e n.º 235/19, de 22 de Julho de 2019, no âmbito de reformas mais amplas da administração local que operacionalizam princípios constitucionais relativos à participação dos cidadãos e à descentralização (Angola, 2010). O Decreto n.º 234/19 estabelece o regime jurídico do OP Municipal, distinguindo duas modalidades: o Orçamento do Munícipe, de iniciativa cidadã; e o Orçamento Participativo da Administração Municipal. O Decreto n.º 235/19 regulamenta o Orçamento do Munícipe, fixando a verba anual em 25.000.000,00 Kwanzas por município e definindo as áreas prioritárias: saneamento básico, iluminação pública, centros comunitários, bibliotecas municipais (Angola, 2019a, 2019b).

A adopção por via legislativa *top-down* sem consulta prévia às comunidades locais é, do ponto de vista do *policy transfer*, uma variável relevante. Não é incomum que políticas adoptadas por pressão normativa ou por difusão institucional sem fase piloto apresentem dificuldades de implementação nos primeiros ciclos, precisamente porque a apropriação local e o ajuste operacional requerem tempo e interacção (Dolowitz & Marsh, 2000). O ciclo de

ISSN: 2359-1552

2024 em Ngonguembo pode, neste sentido, ser lido como um ciclo ainda de aprendizagem organizacional.

Estrutura de Gestão e Fases do Ciclo

A estrutura operacional do OP angolano assenta nos Comités Técnicos de Gestão do Orçamento do Munícipe (CTGOM), compostos por um coordenador, um coordenador adjunto, entre sete a quinze membros eleitos pelas comissões de moradores e dois a quatro técnicos municipais. A composição mista visa assegurar simultaneamente legitimidade democrática e competência técnica tensão que, convém assinalar desde já, é em si mesma uma fonte potencial de conflito na gestão do processo. O ciclo contempla seis fases, sistematizadas no Quadro 1.

Quadro 1. Fases do ciclo do Orçamento Participativo em Angola

Fase	Designação	Actividades Principais
Fase 1	Preparação e Mobilização	Sensibilização da população; formação das comissões de moradores; divulgação do regulamento e montante disponível.
Fase 2	Diagnóstico Participativo	Identificação colectiva de necessidades; levantamento de propostas; assembleias de bairro ou aldeia.
Fase 3	Definição de Prioridades	Consolidação das propostas; debate público e votação; selecção dos projectos a financiar.
Fase 4	Elaboração Técnica	Preparação de projectos técnicos; orçamentação; contratação pública.
Fase 5	Execução	Implementação dos projectos; monitorização pelo CTGOM e pelas comunidades.
Fase 6	Prestação de Contas e Avaliação	Apresentação pública dos resultados; avaliação participativa; preparação do ciclo seguinte.

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto Presidencial n.º 235/19.

METODOLOGIA

Desenho da Investigação

Este estudo adopta uma abordagem qualitativa, concretizada na modalidade de estudo de caso único (Yin, 2018). Esta escolha é justificada pelo carácter exploratório da questão de investigação que não pressupõe a verificação de hipóteses previamente formalizadas, mas a construção de inteligibilidade sobre um fenómeno contextualmente situado e pela necessidade

ISSN: 2359-1552

de preservar a complexidade das variáveis organizacionais e técnicas que só na sua combinação específica produzem os resultados observados.

A selecção de Ngonguembo como caso é intencional (*purposive sampling*): o município reúne uma combinação singular de características analiticamente relevantes contexto rural disperso, implementação formal do OP desde 2019, disponibilidade de relatório de execução detalhado para o ciclo de 2024 que o torna pertinente para explorar a proposição sobre desajustamento em contexto rural angolano.

Fontes de Dados e Estratégia Analítica

A recolha de dados assentou em análise documental de fontes primárias e secundárias. As fontes primárias compreendem: os Decretos Presidenciais n.º 234/19 e n.º 235/19, que estabelecem o quadro jurídico do OP; e o Relatório de Execução do Orçamento Participativo do Munícipe Ciclo 2024 (CTGOM, 2024), que constitui a fonte primária dos dados quantitativos e qualitativos sobre os projectos e o seu estado de execução. Esta última fonte merece uma nota: trata-se de um documento institucional produzido pela própria entidade responsável pelo processo, o que implica risco de viés de auto-reporte razão pela qual os seus dados são tratados com cautela interpretativa. As fontes secundárias incluem a literatura académica sistematizada no referencial teórico.

A estratégia analítica baseou-se numa abordagem interpretativa, combinando análise documental e operacionalização de categorias derivadas do referencial teórico. Os dados foram organizados segundo três dimensões participação, execução e alinhamento organizacional, previamente definidas com base na literatura sobre orçamento participativo e capacidade estatal. A partir desta estrutura, procedeu-se à identificação de padrões de convergência e divergência entre o modelo formal do OP e a sua implementação empírica. Dada a natureza exploratória do estudo e a limitação das fontes disponíveis, as inferências produzidas assumem carácter indicativo e não causal.

ISSN: 2359-1552

Operacionalização dos Indicadores

O indicador de execução financeira mede a percentagem do orçamento total comprometida formalmente. O indicador de execução física, reportado no Relatório CTGOM (2024), corresponde à média ponderada do grau de realização de cada projecto: projectos concluídos recebem peso de 100%; projectos em execução, o peso correspondente ao grau de avanço reportado; projectos não iniciados, peso de 0%. O valor de 54,4% deve ser interpretado como uma aproximação, na medida em que a aferição do avanço dos projectos em execução se baseia em auto-reporte, sem verificação independente.

A distribuição temática mede a percentagem do orçamento afectado a cada categoria de projecto. A distribuição territorial identifica a sede municipal e as comunas beneficiadas por intervenções específicas. Os critérios de selecção dos projectos pelo CTGOM em 2024.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os Projectos Aprovados no Ciclo de 2024

O Quadro 2 sistematiza os nove projectos aprovados para 2024, com base no CTGOM (2024), incluindo valores orçamentados, estado de execução e localização territorial.

ISSN: 2359-1552

Quadro 2. Projectos aprovados no OP de Ngonguembo — ciclo 2024.

Nº	DESIGNAÇÃO DO PROJECTO	DESIGNAÇÃO DA EMPRESA	VALOR DO CONTRATO (Kz)	% FIN.	FÍS.
1	Apetrechamento do Comité de Gestão do Orçamento do Município	Nj Nambua	1 800 000,00	7,20%	100%
2	Manutenção da escola 1202 do bairro Velho	T. Cand Estruturas	4 837 741,06	19,35%	0%
3	Manutenção de 8 chafarizes na sede Municipal e Comunas	Casa Gil	2 700 000,00	10,80%	60%
4	Manutenção do sistema de iluminação pública da Comuna de Cavunga	M.J.S LDA	832 508,00	3,33%	100%
5	Construção de 3 jangas na sede Municipal e comunas	MC MAKILS – Construção e Prestação de Serviços LDA	4 000 000,00	16,00%	32%
6	Aquisição de 4 bancos para espaço verde na sede comunal de Cavunga	Oziel Santos, LDA	437 800,00	1,75%	100%
7	Aquisição de 3 moagens de bombom diesel para apoio às comunidades	N.C ARCOR – Construção Civil e Obras Públicas	5 750 000,00	23,00%	98%
8	Transporte de técnicos do CTGOM, fornecimento de alimentação e comunicação	Calarmuene Comércio LDA	700 000,00	2,80%	100%
9	Manutenção do campo de futebol do bairro Binga	Casa Gil	3 941 950,00	15,77%	0%
	TOTAL GERAL		25 000 000,00	100%	

Fonte: CTGOM (2024).

Os indicadores globais revelam uma execução financeira de 100% e uma execução física de 54,4%. Este número exige atenção. Quatro projectos estão concluídos (44,4%), três encontram-se em execução (33,3%), e dois não foram iniciados (22,2%). A nossa leitura deste padrão é a de que esta discrepância não é um acidente de percurso — é um sinal estrutural: o ponto de partida da investigação, não o seu resultado final. A questão não é apenas constatar que existe um *gap*, mas perceber o que ele revela sobre a relação entre o *design* do OP e as condições reais de Ngonguembo.

A distribuição temática indica que as infraestruturas comunitárias e de lazer absorveram a maior parcela (31,8%), seguidas pelas infraestruturas básicas de água e electricidade (28,1%), pelo apoio económico às comunidades através de moagens (23,0%), pela educação (19,4%) e pelas despesas de gestão do processo (11,7%). Há um dado que não encontra correspondência directa nas tipologias padronizadas de OP: a inclusão de uma moagem de cereais, infraestrutura de processamento agrícola como terceira prioridade orçamental.

Isto pode demonstrar uma racionalidade local que o modelo de desenvolvimento comunitário simplesmente não antecipou, sugerindo que a

ISSN: 2359-1552

participação cidadã, quando existe de forma genuína, incorpora necessidades produtivas que escapam às categorias previstas pelo *design* original. A concentração de recursos em infraestruturas de lazer acima das de necessidades básicas ainda que marginal levanta, por outro lado, a questão de saber se os critérios de selecção aplicados foram inteiramente orientados por uma lógica de priorização das carências mais prementes. A secção 4.2 aborda este ponto directamente.

A distribuição territorial aponta para uma concentração predominante na sede municipal (seis projectos). A Comunidade de Cavunga beneficiou de dois projectos identificados. A ausência de projectos especificamente atribuídos à Comuna de Camame é analiticamente relevante: pode indicar limitações no alcance participativo, assimetrias na capacidade de mobilização comunitária, ou constrangimentos de natureza técnica e logística. A tipologia de Sintomer et al. (2012) permite qualificar esta configuração como próxima do modelo de desenvolvimento comunitário, com défices no princípio de redistribuição territorial equitativa que caracteriza o modelo de democracia participativa.

O Processo Participativo: Critérios de Selecção e Racionalidade Decisória

A compreensão da eficácia do OP não se esgota nos indicadores de execução — exige a análise do processo participativo que originou os projectos aprovados. A qualidade democrática do OP depende, em larga medida, dos critérios que orientam a selecção das propostas e da medida em que esses critérios reflectem as preferências das comunidades ou, pelo contrário, as preferências técnicas e administrativas do CTGOM (Wampler, 2007; Avritzer, 2009).

De acordo com o Relatório do CTGOM (2024), a selecção dos projectos no ciclo de 2024 em Ngonguembo obedeceu a um conjunto de critérios formais definidos pela administração local, incluindo: (i) viabilidade técnica; (ii) enquadramento orçamental dentro do limite de 25.000.000,00 Kz; (iii) alinhamento com os instrumentos de planeamento municipal; e (iv) prioridade atribuída pelos órgãos administrativos competentes. Estes critérios, embora

apresentados como mecanismos de racionalização e eficiência, revelam um padrão de centralização decisória que merece análise crítica.

A filtragem técnica e administrativa das propostas tende, na prática, a sobrepor-se aos resultados das consultas públicas, produzindo um desfasamento entre participação formal e decisão efectiva. Este padrão é consistente com o argumento documentado por Cabannes (2004) para contextos africanos de que, em situações de capacidade administrativa limitada, instrumentos participativos podem ser reconfigurados de modo a preservar estruturas hierárquicas pré-existentes, mesmo quando o vocabulário adoptado é o do OP.

A análise dos critérios de selecção sugere a existência de uma racionalidade administrativa centrada na viabilidade técnica e no controlo orçamental. Pode ser reconstruída, a título analítico, a seguinte posição institucional plausível: as propostas devem respeitar os limites técnicos e financeiros definidos pela administração, sendo priorizadas aquelas que se alinham com os instrumentos de planeamento existentes. Esta formulação não corresponde a uma citação directa de qualquer actor, mas sintetiza, de forma inferencial, o padrão decisório identificado nos documentos analisados e na configuração dos projectos aprovados. Trata-se de uma inferência interpretativa não de um dado empírico, e deve ser lida como tal.

Este padrão reforça a ideia de que os mecanismos participativos operam sob constrangimentos que condicionam a sua eficácia substantiva. Ainda assim, não deve ser sobreinterpretado: a existência de filtros técnicos não implica que a participação cidadã seja nula implica que opera dentro de margens delimitadas pela racionalidade administrativa, o que é, em si mesmo, relevante para compreender os limites do OP em contextos de capacidade administrativa limitada.

Factores Condicionantes do Desfasamento: Análise Dimensional

O desfasamento entre execução financeira (100%) e execução física (54,4%) é o problema empírico central. Os dados permitem-nos identificar e categorizar os factores condicionantes em quatro dimensões analíticas. Estes

factores não operam de forma isolada a sua influência resulta, provavelmente, de interacções que este estudo não consegue desagregar com os dados disponíveis.

Dimensão financeiro-orçamental. O comprometimento financeiro formal celebração de contratos e afectação administrativa das verbas não implica necessariamente o desembolso imediato para as entidades executoras. Esta distinção entre *commitment* e *disbursement* é identificada na literatura como fonte recorrente de atrasos na execução física (Andrews et al., 2017). Os dados disponíveis não permitem confirmar se este mecanismo se verificou em Ngonguembo; a sua relevância analítica é, todavia, suficientemente sustentada pela literatura para justificar a sua inclusão como factor explicativo plausível.

Dimensão técnico-administrativa. Um coordenador. Um adjunto. Entre sete a quinze membros eleitos. Dois a quatro técnicos municipais. É esta a estrutura que o CTGOM de Ngonguembo dispõe para gerir projectos de infraestrutura em 1.400 km². A execução destes projectos exige elaboração de projectos técnicos, obtenção de licenças, coordenação interinstitucional e capacidade operacional das empresas adjudicatárias procedimentos que introduzem atrasos sistemáticos quando os recursos humanos disponíveis são escassos (Tamo, 2006). Esta dimensão afigura-se como a de maior peso explicativo, na medida em que condiciona estruturalmente a capacidade de execução independentemente do ciclo orçamental ou das condições climatéricas.

Dimensão contextual-ambiental. 1.400 km² de extensão. Rede de transportes limitada. Estação chuvosa prolongada. Estas são as condições concretas com que qualquer projecto de construção civil em Ngonguembo tem de lidar. O modelo de OP não foi concebido para absorver os custos logísticos deste tipo de contexto. Não surpreende, portanto, que sejam precisamente os projectos de infraestrutura física aqueles com maiores atrasos registados.

Dimensão de governança. A eficácia da execução depende da capacidade de monitorização e fiscalização pelo CTGOM e pela Administração Municipal. Tamo (2006) sublinha que sistemas de controlo e avaliação são condições necessárias para a eficácia organizacional raramente existentes de

forma plena em administrações de pequena dimensão. A ausência de projectos identificados em Camame pode, em parte, resultar desta fragilidade: quer por limitações no alcance participativo, quer por constrangimentos fundiários ou sociopolíticos que os documentos disponíveis não reflectem.

Portanto, os dados analisados são consistentes com a proposição de que o desfasamento observado decorre do desajustamento entre as exigências organizacionais do modelo transferido e as capacidades efectivas de Ngonguembo. As dimensões técnico-administrativa e de governança apresentam-se como as de maior relevância interpretativa, por condicionarem a capacidade de execução de forma estrutural. Esta hierarquização tem, contudo, carácter indicativo e requer validação através de investigação futura com dados mais robustos.

CONCLUSÃO

O OP funciona. Funciona, todavia, parcialmente. A discrepância entre 100% de execução financeira e 54,4% de execução física no ciclo de 2024 em Ngonguembo não é um fracasso administrativo simples é um padrão analiticamente previsível quando se mobilizam os quadros do policy transfer e do desajustamento. A questão que este artigo procurou responder não era saber se o OP funcionava, mas compreender por que funcionava desta forma particular, neste contexto particular.

Os dados analisados indicam que este desfasamento decorre do desajustamento entre o *design* do modelo de OP concebido para contextos urbanos com administrações técnicas robustas e tradição participativa activa e as condições específicas de um município rural angolano. O processo é consistente com o que a literatura prevê em situações de isomorfismo mimético: a legitimidade procedimental é assegurada (o ciclo formal é cumprido e os recursos são comprometidos), mas a eficácia substantiva fica condicionada por factores nas dimensões técnico-administrativa, de governança, contextual-ambiental e financeiro-orçamental.

Do ponto de vista teórico, o artigo propõe a categoria de “transferência com desajustamento contextual” como instrumento analítico para experiências

em que um modelo participativo é adoptado com fidelidade normativa mas implementado num contexto que não reúne as condições pressupostas pelo seu *design* original. Esta categoria não implica o fracasso irreversível do instrumento, o OP de Ngonguembo funciona e produz resultados mas identifica um estado transitório de legitimidade sem plena eficácia, que é provavelmente o estado mais comum das políticas participativas transferidas em contextos em desenvolvimento. Trata-se de uma proposição construída a partir de um único caso; a sua robustez requer validação comparativa.

Convém precisar os limites desta análise. Os resultados circunscrevem-se a um estudo de caso específico, não permitindo generalizações automáticas para outros contextos. Há, ainda assim, pistas analíticas relevantes nos padrões identificados a centralização decisória nos critérios de selecção, o desfasamento entre comprometimento financeiro e execução física, a ausência de equidade territorial plena que podem orientar a compreensão de experiências comparáveis, tanto em Angola como no Sul global mais amplo. A generalização deve ser analítica e cuidadosa, não estatística.

Do ponto de vista prático, os resultados apontam para duas prioridades imediatas: o reforço da capacidade técnica do CTGOM e das empresas adjudicatárias que condiciona a execução de forma mais estrutural do que qualquer outro factor identificado, e a revisão dos critérios de selecção de projectos de modo a incorporar explicitamente indicadores de equidade territorial e de prioridade das necessidades básicas. A médio prazo, seria igualmente pertinente desenvolver metodologias participativas adaptadas à dispersão territorial de municípios rurais e estabelecer sistemas de monitorização que permitam detectar e corrigir atrasos ainda no decurso do ciclo orçamental.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO NGONGUEMBO. **Apresentação da execução do orçamento participativo do munícipe referente ao ano 2022**. Ngonguembo: CTGOM, 2022.

ANDREWS, M.; PRITCHETT, L.; WOOLCOCK, M. **Building state capability: evidence, analysis, action**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ANGOLA. **Constituição da República de Angola**. Luanda: Assembleia Nacional, 2010.

ANGOLA. Lei n.º 3/11, de 7 de março. **Lei das autoridades tradicionais**. Diário da República, Luanda, I Série, n.º 44, 2011a.

ANGOLA. Lei n.º 29/11, de 1 de setembro. **Lei das instituições do poder local**. Diário da República, Luanda, I Série, n.º 170, 2011b.

ANGOLA. Decreto Presidencial n.º 168/12, de 3 de agosto. **Regulamento da organização e funcionamento das administrações municipais**. Diário da República, Luanda, I Série, n.º 144, 2012.

ANGOLA. Decreto Presidencial n.º 234/19, de 22 de julho. **Orçamento dos munícipes no âmbito do orçamento participativo**. Diário da República, Luanda, I Série, n.º 114, 2019a.

ANGOLA. Decreto Presidencial n.º 235/19, de 22 de julho. **Institucionalização e regulamentação do orçamento participativo a nível municipal**. Diário da República, Luanda, I Série, n.º 114, 2019b.

ANGOLA. Decreto Presidencial n.º 169/23, de 18 de agosto. Diário da República, Luanda, I Série, 2023.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

CABANNES, Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27–46, 2004.

COMITÉ TÉCNICO DE GESTÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE NGONGUEMBO (CTGOM). **Relatório de execução do orçamento participativo do munícipe: ciclo 2024**. Ngonguembo: Administração Municipal do Ngonguembo, 2024.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5–24, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial/FASE, 2000.

GOLDFRANK, B. Lessons from Latin America's experience with participatory budgeting. In: SHAH, A. (org.). **Participatory budgeting**. Washington, DC: World Bank, 2007. p. 91–126.

GRINDLE, M. S. **Politics and policy implementation in the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1980.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE ANGOLA. **Resultados definitivos do recenseamento geral da população e da habitação de Angola 2014**. Luanda: INE, 2014.

ISSN: 2359-1552

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do orçamento participativo a partir do Brasil**. São Paulo: Annablume, 2017.

SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32, n. 1, p. 164–178, 2008.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A.; ALLEGRETTI, G. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, p. 1–28, 2012.

TAMO, K. **Elementos do diagnóstico socioeconómico do sector público**. Luanda: Capaté, 2001.

TAMO, K. **Introdução à gestão das organizações: conceitos e estudos de casos**. 2. ed. Luanda: CAPATÊ Publicações, 2006.

WAMPLER, B. **Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability**. University Park: Penn State University Press, 2007.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. Thousand Oaks: Sage